Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

1983

Submitted to the Minister of Justice of Canada

Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1983

Cat. No. J42-2/1983

ISBN 0-662-52720-8

Pursuant to Section 19.3 of the *Judges Act*, I am now tabling the Report and Recommendations of the Commission on Judges' Salaries and Benefits, appointed on April 6, 1983 to inquire into the adequacy of salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally. In accordance with Standing Order 46(4) of the House of Commons, this document shall be deemed to be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Honourable Mark MacGuigan
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
TERMS OF REFERENCE	1
STATEMENT OF PRINCIPLES	2
SUBMISSIONS TO THE COMMISSION	3
JUDICIAL SALARIES	3
THE TAXATION OF NEW JUDGES	8
JUDICIAL ANNUITIES	9
REPRESENTATIONAL ALLOWANCES	10
CONFERENCE ALLOWANCES	11
REMOVAL ALLOWANCES	12
INCIDENTAL AND OTHER ALLOWANCES	12
SABBATICAL OR EDUCATIONAL LEAVES	13
ELECTION OF CHIEF JUSTICE OR CHIEF JUDGE	13
ALTERNATIVES FOR FIXING JUDICIAL COMPENSATION	13
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	15
APPENDIX A	17

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

MEMBERS: The Honourable Otto Lang, P.C., Q.C.,
Chairman
Mr. E. Sydney Jackson
Mr. Paul E. Martin
Mrs. M.L. Basta, Secretary

TERMS OF REFERENCE

On April 6, 1983, the Minister of Justice, the Honourable Mark MacGuigan, appointed the members of the first triennial Commission on Judges' Salaries and Benefits, as required by a 1981 amendment to the *Judges Act*. The terms of reference of the Commission are as follows:

> The Commission shall, pursuant to Section 19.3 of the *Judges Act* inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally.
>
> Without restricting the generality of the foregoing, the Commission shall inquire into and report upon the following matters:
>
> 1. The adequacy of allowances paid under the *Act*, and their relationship to judges' salaries and benefits.
> 2. The adequacy of allowances paid under the *Act*, and more particularly
>   a) allowances for incidental expenditures and non-accountable allowances paid pursuant to Section 20 of the *Act*;
>   b) removal allowances paid pursuant to Section 21.1 of the *Act*; and
>   c) conference allowances paid pursuant to Section 22 of the *Act*.
> 3. Sabbatical or educational leaves of absence for judges.
> 4. The granting of annuities pursuant to Subsection 23(1) of the *Act*.
> 5. The adequacy of Section 20.3 of the *Act* pertaining to the election of a chief justice or chief judge to cease to perform the duties of a chief justice or chief judge as the case may be.
>
> The Commission shall report to the Minister of Justice upon the results of the inquiry in accordance with Subsection 19.3(2) of the *Act*.

Pursuant to the statutory conditions set out in Section 19.3, the Commission is required to report to the Minister of Justice within six months of its appointment. The Minister is thereafter required to place its report before Parliament within ten sitting days.

STATEMENT OF PRINCIPLES

The Commission believes the position of judge in our society and in our political framework to be unique and vital. A free and independent judiciary is the single greatest guarantee of our constitutional rights and liberties. Under the Canadian Constitution, the judiciary exercises its authority independently of the executive and the legislature. The *Constitution Act* itself evidences this intent, by fixing the power to appoint the judges of the superior, district and county courts of the provinces upon the Governor General, and by imposing the duty upon Parliament to fix and provide their salaries, pensions and allowances.

The place of the judiciary has increased in importance in the light of recent constitutional developments in Canada, particularly the enactment of a Charter of Rights and Freedoms. The judiciary also plays a greater role in shaping our lives because of the growing complexity of our social and economic relationships. The independence of the judiciary is part and parcel of their unique position. For this reason, the salaries and benefits of judges must continue to be dealt with by Parliament and only by Parliament, in a manner both as to amount and as to debate which respects judicial independence.

Parliament should fix judicial salaries and benefits in a manner and in an amount which ensures financial security for a judge and his family. The level of salary and benefits should also be such that the most able members of the practising bar may be induced to accept appointment to the bench without being expected to accept a major reduction in their standard of living. The office of judge has attached to it security, public service, the power to contribute to legal development and prestige. That prestige might not persist in full, however, should a marked difference in the level of remuneration of lawyers and judges continue, particularly if this were perceived to be a major factor in leading many able counsel to refuse appointment to the bench.

It must be remembered too, that the office of judge has constraints upon it in regard to many social and economic activities which the rest of us take for granted. The Dorfman Committee, reporting to the Minister of Justice in November 1978, said in this context:

> He must devote himself exclusively to his judicial duties. He may not, as may others, supplement his income by engaging directly or indirectly in any form of business activity or speculative venture. He is required to exercise self-imposed restraints in the market place, and must avoid all manner of extra-judicial private or public disputes or involvements. He is deprived of the right to vote. He must refrain from being a litigant. He may not participate in any tax shelter or other method of lessening the burden of taxation that is available to other members of the public. He should not be a landlord nor a lessor of goods. He may express no opinion concerning, nor endeavour to influence, the taxation or spending policies of any level of government. Even after retirement he will be precluded, for ethical reasons, from returning to practice as a barrister.

Clearly the office carries serious limitations upon it. It is against this background that the Commission has considered judges' salaries and benefits.

SUBMISSIONS TO THE COMMISSION

The Commission would here like to acknowledge the representations made to it by interested individuals and the formal submissions made by the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and the Canadian Judges Conference (supported by the Canadian Institute for the Administration of Justice), the Special Committee of the Canadian Bar Association, and Mr. Justice T.D. Marshall on behalf of the northern judges. The Commission also had available to it the reports of the Dorfman Committee in 1978, and of the de Grandpré Committee in 1981, both of which were valuable aids to the work of this Commission.

JUDICIAL SALARIES

The Commission accepts the principle that the salaries of the judiciary should be adequate to preserve the role, dignity and quality of Canada's judges, and to enable them to provide their families with a standard of living commensurate with their position in Canadian society. We wish to emphasize that the issue of judicial salaries should not be addressed as though judges were subject to the conditions of service of federal government employees. It is our view that the judiciary are public servants in the highest sense, and that their salaries, pensions and allowances should reflect the esteem in which they must be held.

We have considered a number of factors and bases for comparison in attempting to formulate what we feel is a proper level of remuneration for the judiciary. In so doing, we have had the assistance of extensive briefs and representations by the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and the Canadian Judges Conference, and by the Special Committee of the Canadian Bar Association. We have also examined current levels of compensation for senior public servants and members of Parliament, and the data available on the income levels of the Canadian legal profession. For further comparison, we have examined income data for the judiciary in the United States and in the United Kingdom, as it relates to the income of senior public servants and legal practitioners in both nations.

After examining this material, we have concluded that the most appropriate basis for comparison is with the salaries or incomes of members of the legal profession of comparable experience, and with the salaries of senior deputy ministers.

It is the Commission's view that the salary of a superior court judge should bear a reasonably close relationship to that of an above average lawyer, because it is the above average lawyer who should be attracted to the bench. This does not mean that we consider that judges should be totally recompensed for their notional loss of income from legal practice. While judges are precluded from obtaining the financial benefits and perquisites which they might expect as senior practitioners, they also avoid the problems, financial and managerial, involved in the operation of a modern law practice. What we do advocate is establishing a salary figure which is not totally disproportionate with that which senior members of the bar may reasonably expect to derive from their legal practices, while at the same time recognizing that the satisfaction to be derived from public service is both an incentive to judicial office and an incalculable part of judicial compensation.

The submission of the Canadian Bar Association also reminded us of the words of the Honourable R.B. Bennett, K.C. (as he then was) in a 1927 article in the Canadian Bar Review:

> "...it is important that judges should be appointed to the Bench who are first of all men of experience and learning, men of character and men of worth, because the administration of

justice has rightly been said once to be almost an attribute of the Godhead itself. Now if men enjoying large incomes have no ambition to go upon the Bench, it follows that you have to fall back upon the second line, and instead of appointing the best men to the judiciary, you have recourse to men of indifferent qualifications in their professions..."

We chose, therefore, to look at the third quartile income range of lawyers in Canada, as found in the *Economic Survey of Canadian Law Firms 1982*, commissioned by the Canadian Bar Association. We did not find this source fully satisfactory, since the response rate was only 6.32% and very few of the large firms participated, but it did appear clear that lawyers in the age group from 40 to 65, the prime years for judicial service, could also be expected to be earning their highest income in these years. Further, it appeared from statistics supplied by the Canadian Bar Association that lawyers' incomes in recent years have risen more rapidly than the Industrial Composite Index. Nor do these comparisons take into account the more stringent tax implications for a salaried person, as compared to the taxation of one who is self-employed.

Following is a table submitted to us by the Canadian Bar Association showing the 1981 income of lawyers by year of admission to the bar:

TABLE II

1981 Income of Lawyers in Private Practice
by Year Admitted To the Bar

PARTNERS AND PROPRIETORS

Year admitted	No. positions	Average	First quartile	Median	Third quartile	No. firms
1935-39	14	$55,396	$28,983	$53,327	$82,875	14
1940-44	14	90,616	35,103	62,500	136,350	14
1945-49	61	92,720	50,000	69,800	134,500	50
1950-54	107	100,578	48,552	80,000	154,300	84
1955-59	153	99,744	51,596	84,500	142,700	116
1960-64	176	98,026	52,250	89,400	126,750	126
1965-69	298	88,687	58,300	79,000	120,036	176
1970	100	77,549	50,000	72,228	103,523	79
1971	108	71,990	42,297	65,700	95,269	94
1972	130	68,489	41,382	58,975	80,325	111
1973	113	59,963	35,350	59,000	78,900	93
1974	129	58,312	37,060	52,000	73,800	103
1975	147	53,722	35,000	48,684	68,000	122
1976	126	50,409	29,824	42,000	62,750	107
1977	99	43,855	25,000	40,000	55,000	83
1978	100	35,770	22,000	34,128	44,550	88
1979	88	29,444	15,000	29,000	40,000	73
1980	36	27,748	15,000	28,000	35,375	34
1981	14	25,205	14,000	20,000	35,000	14

Source: 1982 Altman & Weil Survey, at page 61

The minimum requirement for consideration for appointment to the bench is ten years of practice. According to this study, the average income of a lawyer in the third quartile, the standard we have adopted for purposes of comparison, was $95,269 for a practitioner who had just completed ten years at the bar. Judges are generally appointed from lawyers having 10 to 22 years at the bar. If reference is made to the more senior end of the scale in this quartile, reported income in 1981 was considerably higher. A superior court judge, in that same year, received a salary of $74,900. On the other hand, we are aware that the value of a judicial annuity must be weighed and that it constitutes a significant portion of total judicial compensation (See Appendix A). Nonetheless, the prospect of an annuity, which may or may not be realized for the reasons discussed later in this report, is not sufficient to compensate for salary deficiencies in the present. In any event, we know that the level of compensation has increasingly stood in the way of some top quality lawyers agreeing to become judges.

This view, and our opinion of the importance of the third quartile, would lead us to make recommendations for greater increases than we think can be made at one time. We are led to a more modest approach by the inadequacy of the statistical base (although we have received informal data on income levels which, if anything, would indicate that those set out in the Canadian Bar Association table err on the side of modesty), by the possibility that we may be looking at an income peak in 1981, in view of the economic recession and its impact upon at least some firms, and by the substantial value of judges' annuities.

In contrast, the salary situation up to 1975, particularly as brought up to date by Parliament in that year, was not considered a significant impediment to appointment. In its appearance before the Commission, the Joint Committee supported the conclusion that workable salary relationships had been achieved in that year. While we do not wish to relate judges' salaries to any in the public service on principle, it is worth noting that the historic relationship between the salaries of superior court judges and deputy ministers was restored in 1975, and has since deteriorated from the point of view of the judiciary: see Table 3, Brief of the Joint Committee, reproduced on page 6. The formula we propose to adopt would restore that relationship.

In the course of our inquiry, our attention was drawn to recent increases in the salary of the judiciary in the United Kingdom, which have provided British judges with substantial increments. In the U.K., the salaries of the higher judiciary are determined by the Lord Chancellor with the consent of the Minister for the Civil Service, pursuant to section 9 of the *Administration of Justice Act 1973*. Following is a comparison of the salaries of the judiciary with those of senior grades of the British civil service:

	Current Salary	Salary Aug.1/83	Salary Jan.1/84
Secretary of the Cabinet Permanent Secretary to Treasury	£42,000	45,000	48,000
Permanent Secretary	37,750	40,500	42,750
Second Permanent Secretary	35,000	37,500	39,500
Deputy Secretary	30,250	32,500	34,250
Under Secretary	25,000	26,750	27,750
Lord Chief Justice	52,500	56,500	60,000
Master of the Rolls Lord of Appeal	48,250	51,750	55,000
Vice Chancellor Lord Justice of Appeal	45,500	49,000	52,000
High Court Judge	42,500	45,500	48,000

We note that our recommendations, which would bring the salary of a superior court judge to approximately that of a DM3, are consistent with the salary scale adopted in the United Kingdom, by which it has been determined that a High Court Judge should be paid the same as the Secretary to the Cabinet.

We accept the 1975 level as satisfactory for that year and recommend that a new base be established in 1985 by applying the Industrial Composite Index to the 1975 figure for the years 1976-83, capped by a 6% and 5% increase for 1983 and 1984, respectively. The statutory increase provided by Section 19.2 of the *Judges Act* can then apply for 1986, at which time a further review will be undertaken.

TABLE III

Comparison of salaries of senior deputy ministers (DM3) and Superior Court judges (1969-1982)

		Annual Salary		
	Judges	Deputy Ministers (DM3's)		
Year		($Min)	($Mid)	($Max)
1967	$28,000		$28,750*	
1968	28,000		**	
1969	28,000		**	
1970	28,000	$40,000	$42,000	$44,000
1971	38,000	42,000	44,000	46,000
1972	38,000	45,000	45,000	50,000
1973	38,000	47,500	47,500	55,000
1974	45,500	50,500	51,250	60,500
1975	53,000	50,500	51,250	60,500***
1976	53,000	54,000	60,000	66,000
1977	55,000	56,400	64,100	70,800
1978	57,000	58,800	66,500	73,200
1979	57,000	63,100	70,900	78,700
1980	70,000	68,900	77,300	85,700
1981	74,900	84,300	91,750	99,200
1982	80,100	89,350	97,250	105,150

(Pay Research Bureau: Rates of Pay in the Public Service of Canada)

* In 1967, a Deputy Minister's salary was fixed without reference to a range

** No figures are available for 1968 and 1969

*** Deputy Ministers' salaries were frozen at the 1974 rate for 1975, due to Wage and Price Controls

The effect of this recommendation upon judicial salaries will be as follows:

Salaries	1975	1983[1]	1983[2]	1985[3]
Superior Court	$53,000	$84,900	$107,300	$119,000[4]
Chief Justice	58,000	92,100	117,430	131,000
Supreme Court of Canada	63,000	98,100	127,550	142,380
Chief Justice	68,000	106,600	137,670	153,680

[1] Actual
[2] Adjusted by ICI to 1982 plus 6%
[3] Based on an increase of 126% for the period 1975 to 1985, i.e., Industrial Composite with 6% and 5% maxima for 1983 and 1984
[4] As opposed to approximately $95,000, if legislation remained unchanged

We note that the merger of county and district courts with the superior courts of the provinces will shortly result in only three provinces — Ontario, British Columbia and Nova Scotia — retaining courts at this level. We also note that the jurisdiction of such county courts as remain is coming increasingly closer to that of the superior courts.

We recommend that the salaries of judges of the county and district courts should be calculated by reference to the same formula as has been applied with respect to the salaries of the judges of the superior courts, but that an absolute differential between the county and district courts and the superior courts be fixed at $5,000, such differential to be retained until review by the next triennial commission. Accordingly, a Chief Judge would receive the salary of a Chief Justice of a superior court less $5,000, while the other judges would receive $5,000 less than puisne judges.

At present, the judges of the Federal Court of Canada receive a taxable allowance of $2,000 to offset provincial subventions paid to members of the superior courts in four provinces. We believe that our recommendations represent a full salary proposal for federally-appointed judges. We also believe that it is undesirable for such judges to receive any extra compensation from the provinces. Federally-appointed judges should be entirely federally-paid. To deal with both points, **we recommend that the present taxable allowance paid to judges of the Federal Court be eliminated. We also recommend that the four provinces which pay similar allowances to federally-appointed judges be asked to discontinue the practice.**

We do this, even though we recognize that provincial payments might partly offset the high cost of living in some jurisdictions. We believe these variations from one part of the country to another do create difficulties. This is particularly obvious in the large urban centres, where there is the additional factor that judicial salaries cannot seriously compete with the incomes of lawyers in the major firms. On the whole, however, we have concluded that we should not recommend regional variations in judicial salaries, so as to avoid the creation of different classes within the judiciary. We also see a practical problem in determining the criteria which might justify such variations. We nonetheless recognize the difficulty of setting average salaries appropriate to all areas of the country, and **recommend that the next triennial commission address this issue further.**

THE TAXATION OF NEW JUDGES

In the course of its discussions with the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and the Canadian Judges Conference, and with the Special Committee of the Canadian Bar Association, the Commission was apprised of the disincentives to accepting judicial appointment brought about by our present system of taxation. If the newly-appointed judge is not aware of the tax implications of winding up his practice on accepting judicial office, he may find himself faced with a crippling tax bill in his first year as judge which may largely deplete the investment of his professional lifetime. If a practitioner approached to accept a judicial appointment is aware of the tax implications, he may determine that he cannot afford to become a judge. Either situation is undesirable. **We accordingly adopt the recommendation of the Dorfman Committee that alleviation of the current burden of taxation imposed upon a judge in his first year in office be effected by a specific amendment to the *Judges Act*.**

The income for tax purposes of a newly-appointed judge may include proceeds of the disposition of his practice, his 1971 receivable reserve at the end of the the preceeding year and the income from more than one year if the practice in which he was engaged had a fiscal year other than the calendar year. The first of these may include some capital gain, and all of these impacts of appointment occur in the nature of things rather peremptorily without much scope for tax planning.

In some cases the taxable income does not represent current cash flow and hence presents tax payment problems. We therefore believe a simple approach giving some tax relief to the newly appointed judge is desirable.

We recommend that, if possible by amending the *Judges Act*, a maximum tax rate for provincial and federal income taxes together of about 25% be imposed on the following types of income:

—1971 account receivable reserve

—unbilled work in progress calculated at the date of appointment

—depreciation recapture on disposition of business assets

—deferred practice income, i.e., practice income earned prior to January 1 of the year of appointment, but not taxed in a preceding year (determined on a proration basis)

Thus a new judge appointed in a year whose partnership year-end was January 31, would be entitled to the special rate on 11/12 of his practice income for the year ended January 31.

We believe the best way to achieve this nearly 25% rate would be to deem one-half of the forms of taxable income of the sort referred to above to be non-taxable, so as to bring into play Section 81(1) of the *Income Tax Act*. We recommend that Quebec be asked to make a similar provision in relation to its taxation of these forms of income.

We also believe that it would be useful for those considering appointment to have available to them a description of the tax and other implications of accepting an appointment. The nature of the judicial appointment process does not give the candidate much time for consideration of these matters, and hence **we recommend that the Minister have prepared and available for candidates such an information bulletin.**

JUDICIAL ANNUITIES

At present, Section 23 of the *Judges Act* authorizes the conferral of an annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office of a judge at the time of his resignation, removal or ceasing to hold office, upon any judge who

(a) has continued in office for fifteen years and has attained the age of 65, if he resigns his office;

(b) has continued in office for fifteen years but has not attained the age of 65, if his resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest;

(c) resigns or is removed as a result of becoming afflicted with a permanent disability preventing him from executing his office; or

(d) has reached the age for mandatory retirement, if he has held office for at least ten years.

If a judge reaches mandatory retirement age without fulfilling the last condition, he is entitled to an annuity pro-rated on the basis of the number of years he has held office.

Section 29.1 of the *Judges Act*, enacted in 1975, initiated the imposition of contributions by the judiciary towards their annuities, which to that point had been wholly non-contributory. Although the measure did not receive Royal Assent until December 20, 1975, it was made retroactive to require all judges appointed from the date the bill was first introduced in Parliament (February 17, 1975) henceforth to contribute at the rate of 6% of salary towards their own annuities and at the rate of a further 1½% towards annuities for spouses and dependents. Judges appointed before February 16, 1975 were required to contribute only at the rate of 1½%.

The Commission views judges' annuities as an important part of their total compensation. We do not consider the issue of contributions to annuities as in any way affecting the independence of the judiciary. As has been the conclusion of previous advisory committees, however, we consider a long-standing differential between judges doing the same work to be inappropriate, and as leading to the creation of two classes of judges. **We therefore believe that all judges should contribute at a rate of 1½%, the rate now applicable to judges appointed prior to February 16, 1975.**

With the Dorfman and de Grandpré Committees, **we feel that those judges who have contributed at the higher rate since 1975 should be reimbursed the excess of their contributions over 1½% with interest at National Revenue tax refund rates compounded annually. We further recommend that the non-tax paid part of such contributions should be transferrable to a Registered Retirement Savings Plan** in order to minimize the negative tax effect of the lump sum payment, without otherwise affecting the rights a judge may have with regard to an R.R.S.P. in the year of refund.

We indicated earlier that the value of a judicial annuity was to be taken into consideration in any examination of total compensation for the judiciary. The table in Appendix A shows that in some cases the value of an annuity is very high, a factor which might have led us to suggest salaries at a level lower than we have recommended. However, it is our view that the emphasis in any consideration of judicial salaries and benefits should be on current salary, rather than on prospective benefits. For many judges, particularly those in the large urban centres and in areas with a high cost of living, cash flow is an increasing problem. We therefore feel that salaries should be significantly increased, while less emphasis should be placed upon the value of an annuity. We believe that some of the very high values of annuity should be modified accordingly, and that **15 years is a better minimum period than ten for entitlement to a full annuity. Similarly, we would recommend that the annuity of those who retire with fewer than 15 years of service should be based on the proportion of their years of service to the 15 year minimum.**

We have been made aware of at least one recent case in which a judge, after holding office for over ten years but less than fifteen, resigned his office and was thereby disentitled from receiving any benefit apart from the return of his contributions. We feel it is unfair that an individual who has performed dedicated service to the public in the execution of his office should not be entitled to some pension benefit with respect to his years of service.

We accordingly recommend that a judge with no final qualification for retirement should be entitled to a partial annuity after completing ten years of service on the bench, that annuity to be calculated on the basis of his number of years of service expressed as a fraction of the total number of years he would have served had he remained on the bench for a minimum of fifteen years or until age 65, whichever is the later. He would thereupon be entitled to a partial annuity at age 65 based upon the product obtained by applying that fraction to the annuity he would have been entitled to had he been eligible for retirement in the year he left the bench, with indexing commencing in the year in which he first receives payment of annuity benefits. Widow's and dependents' annuities would be calculated on the same basis.

Such a measure would prevent abuse of ss.23(1)(b), and at the same time provide an incentive to a judge to make a commitment to his office for a minimum term of ten years. We were impressed by submissions from the judiciary that a judgeship should be considered a lifetime career. We would not be in favour of vesting for judicial annuities after a period shorter than ten years, despite the current trend towards immediate vesting in both the public and the private sector, in order to discourage the possibility that a judgeship be viewed merely as a stepping-stone in a legal career. We feel that our recommendation for partial annuities is justified in light of the comparative youthfulness of many judges appointed over the past ten years. These appointments have resulted in the establishment of a cadre of young men and women on the bench who will still be far short of the usual age for retirement after completing fifteen years in office. The provision of a partial annuity would compensate them in some measure if, after serving a minimum of ten years as judge, they should determine to relinquish their judicial office. Despite our hope that these judges would remain until normal retirement, we feel that a judge ought not to be penalized unduly by reason of his age, nor should he be kept unwillingly in office.

Finally, we agree that a spouse's annuity should not be suspended in the event she remarries. **We accordingly adopt the recommendation of the de Grandpré Report that ss.25(3) of the *Judges Act* be repealed.**

REPRESENTATIONAL ALLOWANCES

An aggregate allowance for representational expenses incurred by the chief justice of a court or by a judge acting on his behalf, by a puisne judge of the Supreme Court of Canada, by a chief judge of a county court, and by the senior judges of the Supreme Court of the Yukon Territory and of the Supreme Court of the Northwest Territories is presently provided by subsections 20(4) and (5) of the *Judges Act*. The current aggregate permitted for each category is as follows:

(a) the Chief Justice of Canada	$5,000
(b) each puisne judge of the Supreme Court of Canada	2,500

(c)	the Chief Justice of the Federal Court of Canada, the chief justice of each province, and the Chief Justice of the Supreme Court of Prince Edward Island	3,500
(d)	each other chief justice of a court	2,500
(e)	the senior judge of the Supreme Court of the Yukon Territory and the senior judge of the Supreme Court of the Northwest Territories, each	2,500
(f)	each chief judge of a county or district court	2,500
(g)	the senior county court judge of a province	2,500

This allowance is designed to reimburse a judge for expenses actually incurred by him for travelling, hospitality and related amounts in connection with the extra-judicial obligations and responsibilities that devolve upon him by virtue of his office.

The Commission heard with considerable disquiet of the inadequacy of the present scale of allowances. We consider it unseemly that a chief justice should be required to absorb from his after-tax resources expenses he has incurred on behalf of his court or on behalf of the government of his province or country. In view of the wide regional variation in such expenditures, no further attempt should be made to establish a scale for such allowances. **It is our recommendation that in place of the present ceiling on representational allowances, actual expenses certified by the chief justice be reimbursed under this head. We further recommend that the Canadian Judicial Council be asked to develop guidelines for the use of the representational allowance.**

CONFERENCE ALLOWANCES

Section 22 of the *Judges Act* authorizes payment of the expenses incurred by judges for attendance at two kinds of conferences, meetings or seminars. With respect to the first category, those a judge is expressly authorized by law to attend, he is entitled to be reimbursed for his reasonable travelling and other expenses actually incurred in so attending. With respect to the second category, those a judge may attend with the approval of the chief justice or chief judge of the court, he is entitled to be reimbursed as above, subject to the imposition of an aggregate amount by court. In the case of judges of the provincial superior and county courts, the aggregate amount available as a conference allowance in any year is the greater of the product obtained by multiplying the number of judges of that court by the sum of $350, and $3,000.

In terms of the cost of transportation alone, the Commission feels that the present amount is inadequate. While it might logically be assumed that the current maximum would impose greater constraints upon the smaller courts, in fact the larger courts suffer at least equally by reason of having to establish individual priorities for attendance at such conferences among a greater number of judges. A judge in such circumstances may be prevented from attending a meeting from which both he and his court would benefit through lack of resources in the conference budget. **We recommend that the product be increased by establishing a multiplier of $500, and a minimum of $5,000 per court.**

REMOVAL ALLOWANCES

A removal allowance is payable to a judge under Section 21.1 of the *Judges Act* for moving and other expenses incurred in assuming his duties as judge or by reason of his being reassigned to a place other than that at which he resided prior to his reassignment. A certain measure of flexibility is afforded to this allowance by providing that the types of expenses contemplated shall be prescribed by regulation. Pursuant to this authority, the *Judges Act* (Removal Allowance) Order has been enacted. The Order deals in a comprehensive fashion with the expenditures which shall be reimbursable out of this allowance, and has the additional advantage of being readily amended, as required from time to time.

We are informed that the removal allowance is functioning adequately. **Accordingly, we have no general recommendations to make, apart from the suggestion that the terms of the Removal Allowance Order continue to be closely monitored, so that it may respond quickly to changing economic conditions.**

We do have a specific recommendation to make, however, with respect to its application to the judges appointed to the Yukon Territory and the Northwest Territories. Unlike all other members of the federally-appointed judiciary, the northern judges may normally expect to be reassigned after a number of years to the bench of another jurisdiction. In such a case, moving expenses incurred in taking up his new appointment would be reimbursable to a judge under the Removal Allowance Order. However, should a judge remain in the north until his retirement, there is presently no provision in the *Judges Act* which would permit him to be reimbursed for his expenses in returning to the south. Similarly, should a northern judge die in office, his widow and dependents are not entitled to assistance in relocating. **We recommend that these anomalies be removed by an appropriate amendment to the *Judges Act*.**

INCIDENTAL AND OTHER ALLOWANCES

The 1981 amendments to the *Judges Act* introduced, effective April 1, 1979 and for subsequent years, an accountable allowance in the amount of $1,000 "for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of his office as judge may require". The allowance was originally intended to be applied against the cost of court attire, law books and periodicals, membership in legal and judicial organizations, and other like expenditures. These categories have now been broadened to include other expenses not recoverable under any other provision of the *Judges Act* and which may relate to the execution of judicial functions.

We approve the greater flexibility which is being addressed to the administration of this allowance. In view of the fact that it is a recent innovation, **we recommend no change in the base amount at this time.**

We received the benefit of separate representations by Mr. Justice T.D. Marshall of the Supreme Court of the Northwest Territories on behalf of himself and his northern colleagues as to the adequacy of the $4,000 non-accountable allowance provided by ss.20(2) of the *Judges Act*. In view of the higher cost of living in the north, and the difficulties northern judges and their families encounter as to transportation and housing, this allowance does not adequately compensate the judges for the increased level of their expenses. The most immediate problem appears to be the availability of adequate housing.

At present, judges in the north are entitled to rental accommodation in federally-owned housing on the same basis as civil servants posted to the north. We were unimpressed by the quality of housing made available to members of the judiciary in the north. We feel that it is important for the dignity of the office which they hold that the judges be given accommodation appropriate to their stature in the community. **We strongly recommend that the quality of housing made available to the judiciary be considerably upgraded,** and that it be reasonably comparable, by northern standards, to the housing of judges elsewhere in the country. If such accommodation cannot be obtained on a rental basis, we are prepared to recommend that the judges be permitted to obtain their own housing, and that the northern allowance be increased to offset the loss of any subsidy of which they may now have the benefit.

SABBATICAL OR EDUCATIONAL LEAVES

It is the understanding of the Commission that a system of periodic educational leaves is to be instituted on a trial basis, under the general supervision of the Canadian Judicial Council. We have studied the proposal made by the Conference of Chief Justices dated September 14, 1982, and agree with the Joint Commitee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and the Canadian Judges Conference that it would be premature to deal further with this issue at this time.

ELECTION OF CHIEF JUSTICE OR CHIEF JUDGE

Clause 5 of the itemization in the terms of reference of the Commission required that we inquire into the adequacy of Section 20.3 of the *Judges Act*, whereby the chief justice or associate chief justice of a provincial superior court, or the chief judge of a county or district court, could elect to relinquish his duties as such and thereafter assume only the duties of a puisne or ordinary judge of the court. At the time the Commission was appointed, a minimum term of ten years as chief justice or chief judge was required before this option could be exercised. However, Bill C-166, which became law in June 1983, contains an amendment reducing the term required under Section 20.3 to five years. The Commission accordingly feels that it is unnecessary at this time to make any recommendation on this item.

ALTERNATIVES FOR FIXING JUDICIAL COMPENSATION

We were greatly impressed by the procedure which has been adopted by the State of New South Wales in Australia, whereby an independent Remuneration Tribunal is empowered to address the issue of salaries for the judiciary, amongst others. The Tribunal thereafter makes its report, and unless there is specific objection to its recommendations by fifty per cent of the legislature, after the passage of a fixed time the recommendations become law. This procedure, known as proceeding by way of a negative resolution, would appear to be a desirable innovation in dealing with judicial salaries and benefits.

Section 100 of our *Constitution Act* states:

> The Salaries, Allowances and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in Cases where the Judges thereof are for the Time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

We are advised that the wording of this section precludes the adoption of the negative resolution procedure in Canada. The section is interpreted as requiring the active participation of Parliament in fixing the level of judicial salaries, allowances and pensions. We do not feel, however, that this should be a final barrier to the adoption of such a procedure. The New South Wales procedure appears to be an efficient way of dealing with judicial salaries. **We therefore recommend that the possibility be addressed of developing a similar formula for the adjustment of judicial remuneration, including the need for a constitutional amendment, which formula would in no way derogate from Parliament's overall control.**

All of which is respectfully submitted, this sixth day of October, 1983.

Otto Lang
Sydney Jackson
Paul Martin

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. That a new base for the salaries of superior court judges be established in 1985 by applying the Industrial Composite Index to 1975 salary levels for the years 1976-83, capped by 6% and 5% increases for 1983 and 1984, respectively.

2. That the salaries of county and district court judges be calculated by reference to the same formula as has been applied with respect to the salaries of judges of the superior courts, but with an absolute differential of $5,000.

3. That those provinces which continue to provide extra compensation to members of the federally-appointed judiciary be asked to discontinue this practice, and that the $2,000 allowance to Federal Court judges be removed.

4. That the next triennial commission address the issue of regional and cost of living variations for judicial salaries and allowances.

5. That one-half of the income additionally taxable in the year of appointment be deemed exempt from taxation for purposes of Section 81(1)(a) of the *Income Tax Act* and that the Province of Quebec be asked to make a similar provision in regard to its income tax law.

6. That the Minister of Justice have an information booklet prepared and distributed to all lawyers who may be approached to accept judicial appointment.

7. That judges who have contributed to annuities since 1975 be reimbursed the excess of their contributions over 1½% with interest at National Revenue tax refund rates compounded annually, and that the non-tax paid part of such contributions be transferrable to a Registered Retirement Savings Plan without otherwise affecting the rights a judge may have with regard to an R.R.S.P. in the year of refund.

8. That a judge be entitled to a full annuity only after serving a minimum of fifteen years in office.

9. That partial annuities be provided to any judge who leaves the bench after serving at least ten years, such annuities to be calculated by reference to his years of service expressed as a fraction of the total number of years he would have served had he remained on the bench for a minimum of fifteen years or until age 65, whichever is the later.

10. That subsection 25(3) of the *Judges Act*, which suspends a spouse's annuity in the event she remarries, be repealed.

11. That actual expenses certified by the chief justice be reimbursed from the representational allowance, and that the Canadian Judicial Council be asked to develop guidelines for the use of this allowance.

12. That the conference allowance be increased by establishing a multiplier of $500, and a minimum of $5,000 per court.

13. That the *Judges Act* be amended to provide for payment of a removal allowance to a northern judge upon retirement, and to the spouse and dependents of a northern judge who has died in office, to assist relocation.

14. That the quality of housing made available to northern judges be considerably upgraded, and that it be reasonably comparable, by northern standards, to the housing of judges elsewhere in the country.

15. That the possibility be addressed of developing a formula for the adjustment of judicial remuneration similar to that in effect in New South Wales, which formula would in no way derogate from Parliament's overall control.

Department of Insurance Canada
Département des assurances Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

APPENDIX A

Annuities pursuant to the Judges Act

Sample normal actuarial costs (contribution rates) expressed as a percentage of salary (payable from appointment to retirement)

Retirement Age		Years of Service				
		10	15	20	25	30
75	M	67.8	47.6	36.6	29.4	24.0
	F	59.0	39.3	29.0	22.8	18.6
70	M	76.3	52.1	39.1	30.7	24.7
	F	72.6	47.8	35.1	27.4	22.2
65	M	87.2	58.3	43.0	33.3	26.8
	F	86.5	56.8	41.6	32.3	26.1

Actuarial Assumptions

Rate of interest: 6.5%
Rate of increase in salaries: 5%
Rate of increase in Consumer Price Index (Indexing): 3.5%
Retirement Age: Age at which pension commences, provided a judge has survived to this age without becoming disabled
Mortality: 1971 GMA Table (rated up 3 years for disabled)
Disability: Probability assumed equal to rate of mortality
Proportion married: 1977 Public Service Superannuation basis
Relative ages of spouses: Wife three years younger
Remarriage: Ignored
Children: Ignored
Minimum (Return of Contributions) benefit: Ignored.
Benefits Valued: (a) Annuity on disability or retirement equal to two-thirds final salary;
(b) annuity to surviving spouse equal to one half the annuity that was payable to a deceased judge or would have been payable if he or she had become entitled to a full annuity at the date of death;
(c) return of 7% contributions with interest at 4% on death without survivor prior to retirement age.

September 1, 1983

Walter Riese
hief Actuary

Canada

Ministère de la Justice Canada
Department of Justice Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

1983

Soumis au Ministre de la Justice du Canada

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

N° de cat. J42-2/1983

ISBN 0-662-52720-8

Aux termes de l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, je dépose le Rapport et Recommandations de la Commission sur le traitement et les avantages des juges, qui est nommée le 6 avril 1983 pour étudier si les traitements et autres sommes payables en application de la *Loi*, ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisants. En conformité de l'article 46(4) du Règlement de la Chambre des communes, ce document sera réputé renvoyé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

L'honorable Mark MacGuigan
Ministre de la Justice et
Procureur-général du Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
MANDAT	1
ÉNONCÉ DES PRINCIPES	2
PROPOSITIONS SOUMISES À LA COMMISSION	3
TRAITEMENTS DES JUGES	3
IMPOSITION DES NOUVEAUX JUGES	8
PENSIONS DES JUGES	9
FRAIS DE REPRÉSENTATION	11
INDEMNITÉ DE PARTICIPATION À DES CONFÉRENCES	11
ALLOCATIONS DE TRANSFERT	12
INDEMNITÉS POUR FRAIS ACCESSOIRES ET AUTRES FRAIS	12
CONGÉS SABBATIQUES OU D'ÉTUDES	13
CESSATION VOLONTAIRE DES FONCTIONS DE JUGE EN CHEF OU DE PREMIER JUGE	13
SOLUTIONS À ENVISAGER POUR LA FIXATION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES	14
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	15
ANNEXE A	17

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

MEMBRES: L'honorable Otto Lang, C.P., c.r., président
M. E. Sydney Jackson
Me Paul E. Martin
Me M.L. Basta, secrétaire

MANDAT

Le 6 avril 1983, le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, a nommé les membres de la première commission triennale sur le traitement et les avantages des juges, tel que requis par une modification apportée en 1981 à la *Loi sur les juges*. Le mandat de la Commission est ainsi conçu:

> La Commission doit, conformément à l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, étudier si les traitements et autres sommes payables en application de cette loi, ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisants.
>
> Elle doit notamment faire porter son étude et présenter un rapport sur les points suivants:
>
> 1. La question de savoir si les pensions payées en application de cette loi sont satisfaisantes, ainsi que le rapport qui existe entre ces pensions, d'une part, et les traitements et avantages des juges, d'autre part
> 2. La question de savoir si les indemnités payées en application de cette loi sont satisfaisantes, et plus particulièrement
>
>   *a*) les indemnités pour frais accessoires et les indemnités dont ils ne sont pas tenus de rendre compte, en application de l'article 20 de la *Loi*;
>
>   *b*) les allocations de transfert payées en application de l'article 21.1 de la *Loi*; et
>
>   *c*) les indemnités de participation à des conférences versées en application de l'article 22 de la *Loi*;
>
> 3. Les congés sabbatiques ou d'études à accorder aux juges
> 4. L'octroi de pensions en application du paragraphe 23(1) de la *Loi*;
> 5. La question de savoir si est adéquat l'article 20.3 de la *Loi* relatif à la cessation volontaire des fonctions de juge en chef ou de premier juge, selon le cas.
>
> La Commission devra présenter au ministre de la Justice un rapport sur les résultats de l'enquête conformément au paragraphe 19.3(2) de la *Loi*.

Aux termes de l'article 19.3, la Commission doit adresser au ministre de la Justice un rapport dans les six mois qui suivent sa création. Le Ministre doit alors déposer son rapport devant le Parlement au plus tard le dixième jour de séance.

ÉNONCÉ DES PRINCIPES

La Commission estime que la magistrature occupe dans notre société et dans notre système politique une situation unique et vitale. Une magistrature libre et indépendante constitue la meilleure garantie des droits et libertés que prévoit la Constitution. La constitution canadienne veut que le judiciaire exerce ses pouvoirs indépendamment de l'exécutif et du législatif. La *Loi constitutionnelle* elle-même traduit cette volonté en conférant au gouverneur général le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures, des cours de district et des cours de comté des provinces, et en imposant au Parlement l'obligation de prévoir et de fixer leurs traitements, pensions et allocations.

La place du judiciaire a pris plus importance encore à la suite des derniers événements constitutionnels au Canada, et particulièrement à la suite de l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. Le judiciaire joue aussi un rôle plus grand dans notre société du fait de la complexité de plus en plus marquée de nos rapports sociaux et économiques. L'indépendance de la magistrature est indissociable de la position unique qu'elle occupe. C'est pour cette raison que le Parlement, et lui seul, doit continuer de s'occuper du traitement et des avantages des juges en respectant l'indépendance du judiciaire tant dans la fixation du montant de ceux-ci que dans les débats s'y rapportant.

Le Parlement devrait fixer le traitement et les avantages des juges de manière à assurer aux juges et à leur famille la sécurité sur le plan pécuniaire. De plus, le niveau du traitement et des avantages devrait pouvoir inciter les membres les plus compétents du barreau à accepter une nomination à un poste de juge sans qu'ils aient à accepter une réduction importante de leur niveau de vie. À la fonction de juge se greffent la sécurité, le service public, le pouvoir de contribuer au développement juridique et le prestige. Toutefois, ce prestige ne pourrait se maintenir intact s'il continuait d'exister une différence marquée entre le niveau de rémunération des avocats et celui des juges, surtout si cette différence était perçue comme un des facteurs importants qui amènent plusieurs avocats compétents à refuser un poste de juge.

Il ne faut pas oublier non plus que la fonction de juge comporte des contraintes en ce qui concerne de nombreuses activités sociales et économiques que les autres citoyens considèrent comme allant de soi. Le comité Dorfman, dans son rapport au ministre de la Justice en novembre 1978, en disait ceci:

> Il doit se consacrer exclusivement à l'exercice des fonctions de sa charge. Il ne peut, comme plusieurs, augmenter ses revenus en s'engageant, directement ou indirectement, dans quelque entreprise rémunératrice ou spéculative. Il doit s'imposer certaines contraintes en matière d'opérations financières et doit éviter, sur le plan extrajudiciaire, toute controverse et tout engagement de caractère public ou privé. Il n'a pas le droit de vote. Il doit s'abstenir de plaider. À la différence des autres contribuables, il ne peut avoir recours aux paravents fiscaux ou à d'autres moyens de réduire son fardeau fiscal. Il ne devrait pas être bailleur de biens mobiliers ou immobiliers. Il ne peut exprimer d'opinion ni tenter d'exercer une influence sur la politique de dépense et d'imposition de quelque niveau gouvernemental. Et même après sa retraite, il ne peut, pour des raisons déontologiques, reprendre l'exercice de sa profession d'avocat.

À l'évidence, la fonction implique d'importantes contraintes. C'est à la lumière de ces considérations que la Commission a examiné le traitement et les avantages des juges.

PROPOSITIONS SOUMISES À LA COMMISSION

La Commission tient à exprimer sa gratitude pour les observations que lui ont présentées les particuliers et les propositions formelles faites par le Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges (avec l'appui de l'Institut d'administration de la justice), par le Comité spécial de l'Association du barreau canadien et par le juge T.D. Marshall au nom des juges du Nord. La Commission a pu consulter aussi le rapport du comité Dorfman de 1978 et de celui du comité de Grandpré de 1981; ces rapports ont tous deux grandement facilité le travail de la Commission.

TRAITEMENTS DES JUGES

La Commission reconnaît le principe que la rémunération des juges devrait être adéquate pour maintenir le rôle, la dignité et la valeur des juges canadiens, et pour leur permettre d'assurer à leur famille un niveau de vie correspondant à leur situation dans la société canadienne. Nous voudrions insister sur le fait que la question de la rémunération des juges ne devrait pas être abordée comme si ces derniers étaient soumis aux conditions d'emploi des fonctionnaires fédéraux. Nous estimons que les juges assurent un service public dans l'acception la plus élevée du terme, et que leurs traitements, pensions et allocations devraient refléter l'estime à laquelle ils ont droit.

Dans le cadre de notre tentative de formuler ce que nous estimons être un niveau approprié de rémunération pour les juges, nous avons examiné un bon nombre de facteurs et de bases de comparaison. Nous avons eu, pour ce faire, l'aide de mémoires et d'observations détaillés du Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges et du Comité spécial de l'Association du barreau canadien. Nous avons également examiné les niveaux actuels de rémunération des hauts fonctionnaires et des députés, et les données disponibles sur les niveaux de revenu de la profession juridique au Canada. Nous avons aussi examiné des renseignements sur le revenu des juges aux États-Unis et au Royaume-Uni, par rapport au revenu des hauts fonctionnaires et d'avocats en exercice dans ces deux pays.

Après examen de ces documents, nous concluons que la comparaison la plus appropriée doit se faire avec les salaires ou revenus des membres de la profession juridique d'expérience semblable et avec les salaires des sous-ministres principaux.

La Commission estime que le salaire d'un juge de cour supérieure devrait se rapprocher sensiblement de celui d'un avocat au-dessus de la moyenne, parce que ce sont les avocats de ce calibre qu'on devrait amener à se joindre à la magistrature. Cela ne veut pas dire que nous considérons que les juges devraient être totalement dédommagés de la perte éventuelle de revenu attribuable à l'abandon de la pratique du droit. Bien que les juges doivent renoncer aux avantages financiers et aux bénéfices qu'ils pourraient s'attendre d'obtenir en tant qu'avocats d'expérience, ils évitent aussi les problèmes de financement et de gestion que comporte l'exploitation d'un cabinet d'avocat moderne. Ce que nous prônons est d'établir un traitement qui n'est pas totalement disproportionné à celui que les avocats chevronnés peuvent raisonnablement espérer tirer de leur pratique du droit, reconnaissant toutefois que la satisfaction attachée à l'exercice d'une charge publique constitue à la fois un encouragement à accepter la charge de juge et une partie incalculable de la rétribution des juges.

Le mémoire de l'Association du barreau canadien nous rappelle aussi les propos tenus par l'honorable R.B. Bennett, c.r. (tel était alors son titre), dans un article publié dans la Revue du barreau canadien en 1927:

> [TRADUCTION] ... il importe de nommer à la magistrature des juges qui soient tout d'abord des hommes expérimentés et érudits, des hommes de caractère et de valeur,

> puisqu'on a déjà dit, autrefois, à juste titre d'ailleurs, que l'administration de la justice est un attribut de Dieu lui-même. Maintenant, si ceux qui ont de gros revenus n'ambitionnent pas d'accéder à la magistrature, il s'ensuit qu'il faut alors se contenter de personnes de second ordre, et au lieu de nommer les meilleurs hommes à la magistrature, il faut faire appel à des hommes de compétence médiocre dans leur profession ...

Nous avons donc choisi d'examiner le groupe d'avocats canadiens dont le revenu figure au troisième quartile selon le *Economic Survey of Canadian Law Firms 1982*, une étude commandée par l'Association du barreau canadien. Nous n'avons pas trouvé cette source entièrement satisfaisante, puisque le taux de réponse n'était que de 6,32 % et que très peu des grands cabinets y avaient participé, mais il a semblé clair que le revenu des avocats âgés de 40 à 65 ans, soit les principales années de service chez les juges, est normalement le plus élevé dans ces années-là. En outre, il découle des statistiques fournies par l'Association du barreau canadien que les revenus d'avocats au cours des dernières années ont augmenté plus rapidement que l'indice composite des activités économiques. Ces comparaisons ne prennent pas en considération la plus grande rigueur des incidences fiscales pour un employé, par comparaison à une personne travaillant à son propre compte.

Le tableau suivant, que l'Association du barreau canadien nous a soumis, indique le revenu des avocats en 1981 selon l'année de leur admission au Barreau:

TABLEAU II

REVENU D'AVOCATS DE LA PRATIQUE PRIVÉE EN 1981 SELON L'ANNÉE D'ADMISSION AU BARREAU

ASSOCIÉS ET PROPRIÉTAIRES

Année d'admission	N^bre^ de postes	Moyenne	Premier quartille	Médiane	Troisième quartille	N^bre^ de cabinets
1935-39	14	$55,396	$28,983	$53,327	$82,875	14
1940-44	14	90,616	35,103	62,500	136,350	14
1945-49	61	92,720	50,000	69,800	134,500	50
1950-54	107	100,578	48,552	80,000	154,300	84
1955-59	153	99,744	51,596	84,500	142,700	116
1960-64	176	98,026	52,250	89,400	126,750	126
1965-69	298	88,687	58,300	79,000	120,036	176
1970	100	77,549	50,000	72,228	103,523	79
1971	108	71,990	42,297	65,700	95,269	94
1972	130	68,489	41,382	58,975	80,325	111
1973	113	59,963	35,350	59,000	78,900	93
1974	129	58,312	37,060	52,000	73,800	103
1975	147	53,722	35,000	48,684	68,000	122
1976	126	50,409	29,824	42,000	62,750	107
1977	99	43,855	25,000	40,000	55,000	83
1978	100	35,770	22,000	34,128	44,550	88
1979	88	29,444	15,000	29,000	40,000	73
1980	36	27,748	15,000	28,000	35,375	34
1981	14	25,205	14,000	20,000	35,000	14

Source: 1982 Altman & Weil Survey, à la page 61.

Pour être nommé à la magistrature, il faut avoir pratiqué le droit pendant au moins dix ans. Selon cette étude, le revenu moyen d'un avocat du troisième quartile, la norme que nous avons adoptée aux fins de comparaison, était de 95 269 $ pour un avocat en exercice inscrit au barreau dix années plus tôt. En règle générale, c'est parmi les avocats inscrits au barreau depuis 10 à 22 ans qu'on nomme les juges. Si l'on se réfère, dans ce quartile, aux salaires des avocats les plus anciens, le revenu rapporté en 1981 était considérablement plus élevé. Un juge de cour supérieure, dans la même année, recevait un salaire de 74 900 $. D'autre part, nous sommes conscients du fait que la valeur d'une pension de juge doit être prise en considération, et qu'elle constitue une partie importante de la rémunération totale des juges (voir Annexe A). Néanmoins, la perspective d'une pension, qu'on peut ne pas toucher pour les raisons que nous verrons plus loin dans ce rapport, ne suffit pas pour compenser les insuffisances salariales dans le présent. En tout cas, nous savons que de plus en plus le niveau de rémunération constitue un motif pour lequel des avocats de haute valeur refusent une charge de juge.

Cette considération, ainsi que notre avis sur l'importance du troisième quartille, nous amèneraient à proposer des augmentations plus élevées que celles que nous croyons pouvoir recommander en une seule fois. Nous sommes amenés à proposer des changements plus modestes étant donné l'insuffisance de la base statistique (bien que nous ayons reçu des données non officielles sur les niveaux de revenus qui, si elles révèlent quelque chose, indiqueraient que les niveaux figurant dans le tableau de l'Association du barreau canadien sont trop bas), la possibilité que les revenus de 1981 aient pu avoir atteint un sommet, la récession économique et son incidence sur au moins quelques cabinets et la valeur considérable des pensions des juges. Par contre, la situation salariale jusqu'en 1975, particulièrement avec la mise à jour faite par le Parlement cette année-là, n'était pas considérée comme un obstacle important. Lors de sa comparution devant la Commission, le comité conjoint a appuyé la conclusion qu'on avait établi cette année-là des rapports salariaux acceptables. Bien qu'en principe, nous ne voulions pas établir un rapport entre le traitement des juges et celui de la Fonction publique, il convient de noter que le rapport historique entre les traitements des juges de cour supérieure et ceux des sous-ministres a été rétabli en 1975, et que, depuis, les traitements des juges accusent un retard important; voir tableau 3, exposé du Comité conjoint, reproduit à la page 6. La formule que nous proposons d'adopter rétablirait ce rapport.

Au cours de notre enquête, on a attiré notre attention sur les récentes hausses du traitement des juges du Royaume-Uni. Ceux-ci ont reçu des augmentations substantielles. Au R.-U., les traitements des niveaux les plus élevés de la magistrature sont fixés par le lord Chancelier en vertu de l'article 9 de la *Administration of Justice Act 1973*, avec le consentement du ministre de la Fonction publique. Voici une comparaison des traitements des juges avec ceux des hauts fonctionnaires de la Fonction publique britannique:

	Traitement actuel	Traitement 1 août 83	Traitement 1 janvier 84
Secretary of the Cabinet Permanent Secretary to Treasury	£42,000	45,000	48,000
Permanent Secretary	37,750	40,500	42,750
Second Permanent Secretary	35,000	37,500	39,500
Deputy Secretary	30,250	32,500	34,250
Under Secretary	25,000	26,750	27,750
Lord Chief Justice	52,500	56,500	60,000
Master of the Rolls Lord of Appeal	48,250	51,750	55,000
Vice Chancellor Lord Justice of Appeal	45,000	49,000	52,000
High Court Judge	42,500	45,500	48,000

Nous notons que nos recommandations, qui élèveraient le traitement d'un juge de cour supérieure à approximativement celui d'un DM3, sont comparables à l'échelle salariale adoptée au Royaume-Uni, par laquelle il a été décidé qu'un High Court Judge devrait avoir le même traitement que celui du Secretary to the Cabinet.

Nous considérons le niveau de 1975 comme satisfaisant pour cette année-là, et nous proposons qu'une nouvelle base soit établie en 1985 en appliquant l'index composite des activités économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1983, avec une majoration de 6 % et de 5 % pour les années 1983 et 1984 respectivement. L'augmentation statutaire prévue à l'article 19.2 de la *Loi sur les juges* peut alors s'appliquer pour 1986, année où un autre examen sera fait.

TABLEAU III

Comparaison entre les traitements des sous-ministres principaux (DM3) et ceux des juges de Cour supérieure (1969-1982)

Année	Juges	Salaire annuel Sous-ministres (DM3) ($Min.)	($Point moyen)	($Max.)
1967	$28,000		$28,750*	
1968	28,000		**	
1969	28,000		**	
1970	28,000	$40,000	$42,000	$44,000
1971	38,000	42,000	44,000	46,000
1972	38,000	45,000	45,000	50,000
1973	38,000	47,500	47,500	55,000
1974	45,500	50,500	51,250	60,500
1975	53,000	50,500	51,250	60,500***
1976	53,000	54,000	60,000	66,000
1977	55,000	56,400	64,100	70,800
1978	57,000	58,800	66,500	73,200
1979	57,000	63,100	70,900	78,700
1980	70,000	68,900	77,300	85,700
1981	74,900	84,300	91,750	99,200
1982	80,100	89,350	97,250	105,150

(Bureau de recherches sur les traitements: Taux de rémunération dans la Fonction publique du Canada)

* En 1967, le salaire d'un sous-ministre a été fixé sans échelons.

** Aucun chiffre n'est disponible pour les années 1968 et 1969.

*** En 1975, les traitements des sous-ministres ont été gelés au taux de 1974 par suite du contrôle des salaires et des prix.

Selon cette recommandation, les traitments seraient les suivants:

Traitements	1975	1983[1]	1983[2]	1985[3]
Cour supérieure	$53,000	$84,900	$107,300	$119,000[4]
Juge en chef	58,000	92,100	117,430	131,000
Cour suprême du Canada	63,000	98,100	127,550	142,380
Juge en chef	68,000	106,600	137,670	153,680

[1] Actuels
[2] Réglés par l'indice composite des activités économiques à 1982, et puis augmentés de 6%
[3] Selon une augmentation de 126 % pour la période 1975 à 1985, c.-à-d., l'indice composite des activités économiques avec un maximum de 6 % et de 5 % pour 1983 et 1984
[4] Par opposition à environ 95,000$ si la loi restait telle quelle.

Nous notons qu'avec la réorganisation des cours de comté et de district dans les cours supérieures des provinces, seulement trois provinces — l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse — maintiendront des cours à ce niveau. Nous soulignons aussi que la juridiction des cours de comté qui resteront se rapproche de plus en plus de celle des cours supérieures.

Nous proposons que les traitements des juges des cours de comté et de district soient calculés en appliquant la même formule que celle qui s'applique à la rémunération des juges des cours supérieures, mais qu'un écart salarial invariable entre les cours de district et de comté et les cours supérieures soit fixé à 5 000 $, cet écart devant être maintenu jusqu'à l'examen par la prochaine commission triennale. Par conséquent, un premier juge recevrait le traitement d'un juge en chef d'une cour supérieure moins 5 000 $, alors que les autres juges recevraient 5 000 $ de moins que les juges puînés d'une cour supérieure.

Actuellement, les juges de la Cour fédérale du Canada reçoivent une indemnité imposable de 2 000 $ pour compenser les subventions provinciales versées aux membres des cours supérieures dans quatre provinces. Nous estimons que nos recommandations représentent une proposition salariale complète pour les juges nommés par le fédéral. Nous sommes aussi d'avis qu'il est peu souhaitable que ces juges reçoivent une indemnité supplémentaire des provinces. Les juges nommés par le fédéral devraient recevoir leur traitement uniquement du fédéral. À cet égard, **nous proposons que l'indemnité imposable actuellement versée aux juges de la Cour fédérale soit éliminée. Nous recommandons aussi que les quatre provinces qui versent des indemnités semblables aux juges nommés par le fédéral soient invitées à renoncer à cette pratique.**

Nous proposons cette idée même si nous reconnaissons que les versements provinciaux pourraient en partie compenser le coût de la vie élevé dans quelques juridictions. À notre avis, ces écarts entre les diverses régions du pays créent certainement des difficultés. Ceci est particulièrement évident dans les grands centres urbains, où il y a ce facteur additionnel que les traitements des juges ne sauraient rivaliser sérieusement avec les revenus des avocats des grands cabinets. Cependant dans l'ensemble, nous concluons que nous ne devrions pas proposer des niveaux de traitement différents selon les régions afin d'éviter la création de catégories différentes au sein de la magistrature. Nous entrevoyons aussi la difficulté pratique de déterminer les critères qui pourraient justifier ces écarts. Nous reconnaissons toutefois la difficulté de fixer des traitements moyens qui conviendraient à toutes les régions du pays, et **nous proposons que la prochaine commission triennale examine à nouveau cette question.**

Nous notons que nos recommandations, qui élèveraient le traitement d'un juge de cour supérieure à approximativement celui d'un DM3, sont comparables à l'échelle salariale adoptée au Royaume-Uni, par laquelle il a été décidé qu'un High Court Judge devrait avoir le même traitement que celui du Secretary to the Cabinet.

Nous considérons le niveau de 1975 comme satisfaisant pour cette année-là, et nous proposons qu'une nouvelle base soit établie en 1985 en appliquant l'index composite des activités économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1983, avec une majoration de 6 % et de 5 % pour les années 1983 et 1984 respectivement. L'augmentation statutaire prévue à l'article 19.2 de la *Loi sur les juges* peut alors s'appliquer pour 1986, année où un autre examen sera fait.

TABLEAU III

Comparaison entre les traitements des sous-ministres principaux (DM3) et ceux des juges de Cour supérieure (1969-1982)

Année	Juges	Salaire annuel Sous-ministres (DM3)		
		($Min.)	(Point moyen)	($Max.)
1967	$28,000		$28,750*	
1968	28,000		**	
1969	28,000		**	
1970	28,000	$40,000	$42,000	$44,000
1971	38,000	42,000	44,000	46,000
1972	38,000	45,000	45,000	50,000
1973	38,000	47,500	47,500	55,000
1974	45,500	50,500	51,250	60,500
1975	53,000	50,500	51,250	60,500***
1976	53,000	54,000	60,000	66,000
1977	55,000	56,400	64,100	70,800
1978	57,000	58,800	66,500	73,200
1979	57,000	63,100	70,900	78,700
1980	70,000	68,900	77,300	85,700
1981	74,900	84,300	91,750	99,200
1982	80,100	89,350	97,250	105,150

(Bureau de recherches sur les traitements: Taux de rémunération dans la Fonction publique du Canada)

* En 1967, le salaire d'un sous-ministre a été fixé sans échelons.

** Aucun chiffre n'est disponible pour les années 1968 et 1969.

*** En 1975, les traitements des sous-ministres ont été gelés au taux de 1974 par suite du contrôle des salaires et des prix.

Selon cette recommandation, les traitments seraient les suivants:

Traitements	1975	1983[1]	1983[2]	1985[3]
Cour supérieure	$53,000	$84,900	$107,300	$119,000[4]
Juge en chef	58,000	92,100	117,430	131,000
Cour suprême du Canada	63,000	98,100	127,550	142,380
Juge en chef	68,000	106,600	137,670	153,680

[1] Actuels
[2] Réglés par l'indice composite des activités économiques à 1982, et puis augmentés de 6%
[3] Selon une augmentation de 126 % pour la période 1975 à 1985, c.-à-d., l'indice composite des activités économiques avec un maximum de 6 % et de 5 % pour 1983 et 1984
[4] Par opposition à environ 95,000$ si la loi restait telle quelle.

Nous notons qu'avec la réorganisation des cours de comté et de district dans les cours supérieures des provinces, seulement trois provinces — l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse — maintiendront des cours à ce niveau. Nous soulignons aussi que la juridiction des cours de comté qui resteront se rapproche de plus en plus de celle des cours supérieures.

Nous proposons que les traitements des juges des cours de comté et de district soient calculés en appliquant la même formule que celle qui s'applique à la rémunération des juges des cours supérieures, mais qu'un écart salarial invariable entre les cours de district et de comté et les cours supérieures soit fixé à 5 000 $, cet écart devant être maintenu jusqu'à l'examen par la prochaine commission triennale. Par conséquent, un premier juge recevrait le traitement d'un juge en chef d'une cour supérieure moins 5 000 $, alors que les autres juges recevraient 5 000 $ de moins que les juges puînés d'une cour supérieure.

Actuellement, les juges de la Cour fédérale du Canada reçoivent une indemnité imposable de 2 000 $ pour compenser les subventions provinciales versées aux membres des cours supérieures dans quatre provinces. Nous estimons que nos recommandations représentent une proposition salariale complète pour les juges nommés par le fédéral. Nous sommes aussi d'avis qu'il est peu souhaitable que ces juges reçoivent une indemnité supplémentaire des provinces. Les juges nommés par le fédéral devraient recevoir leur traitement uniquement du fédéral. À cet égard, **nous proposons que l'indemnité imposable actuellement versée aux juges de la Cour féderale soit éliminée. Nous recommandons aussi que les quatre provinces qui versent des indemnités semblables aux juges nommés par le fédéral soient invitées à renoncer à cette pratique.**

Nous proposons cette idée même si nous reconnaissons que les versements provinciaux pourraient en partie compenser le coût de la vie élevé dans quelques juridictions. À notre avis, ces écarts entre les diverses régions du pays créent certainement des difficultés. Ceci est particulièrement évident dans les grands centres urbains, où il y a ce facteur additionnel que les traitements des juges ne sauraient rivaliser sérieusement avec les revenus des avocats des grands cabinets. Cependant dans l'ensemble, nous concluons que nous ne devrions pas proposer des niveaux de traitement différents selon les régions afin d'éviter la création de catégories différentes au sein de la magistrature. Nous entrevoyons aussi la difficulté pratique de déterminer les critères qui pourraient justifier ces écarts. Nous reconnaissons toutefois la difficulté de fixer des traitements moyens qui conviendraient à toutes les régions du pays, et **nous proposons que la prochaine commission triennale examine à nouveau cette question.**

L'IMPOSITION DES NOUVEAUX JUGES

Au cours de ses discussions avec le Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges, et avec le Comité spécial de l'Association du barreau canadien, la Commission a pris connaissance du fait que divers aspects de notre système actuel d'imposition découragent l'acceptation d'une nomination à un poste de juge. Si le juge nouvellement nommé n'est pas conscient des incidences fiscales qu'entraînerait la liquidation de son cabinet pour accepter une charge de juge, il peut avoir à payer, dans sa première année au sein de la magistrature, des impôts écrasants susceptibles de réduire à presque rien les économies réalisées au cours de sa vie professionnelle. Si l'avocat pressenti pour une nomination à un poste de juge est conscient des incidences fiscales, il peut décider qu'il ne peut pas se permettre de devenir juge. Ni l'une ni l'autre de ces situations n'est souhaitable. **Nous faisons donc nôtre la recommandation du comité Dorfman selon laquelle le fardeau fiscal actuellement imposé à un juge dans la première année d'exercice de ses fonctions judiciaires devrait être allégé en apportant une modification spécifique à la *Loi sur les juges*.**

Le revenu aux fins d'impôt d'un juge nouvellement nommé peut comprendre le produit de la vente de son cabinet, sa réserve pour comptes à recevoir de 1971 à la fin de l'année antérieure et le revenu gagné au cours d'une période de plus de douze mois si l'exercice financier de son cabinet ne correspondait pas à l'année civile. Dans le premier cas, il peut y avoir un gain en capital, et toutes ces incidences de la nomination interviennent de façon plutôt péremptoire sans possibilité réelle de planification fiscale.

Dans certains cas, le revenu imposable ne représente pas des liquidités courantes et donne donc lieu à des difficultés de paiement d'impôt. Par conséquent, nous estimons qu'il est souhaitable d'adopter une méthode simple procurant un allégement fiscal au juge nouvellement nommé.

Nous proposons que, dans la mesure du possible par la modification de la *Loi sur les juges*, il soit imposé sur les types suivants de revenu un taux fiscal maximum d'environ 25 % qui comprendrait à la fois l'impôt provincial et l'impôt fédéral:

- réserve pour comptes à recevoir de 1971
- les travaux en cours non facturés calculés à la date de la nomination
- récupération de l'amortissement à la vente des biens de l'entreprise
- revenu différé tiré de l'exploitation du cabinet, c.-à-d. le revenu tiré de l'exploitation du cabinet et gagné antérieurement au 1er janvier de l'année de la nomination, mais qui n'a pas été imposé dans une année précédente (à déterminer selon un calcul proportionnel)

Ainsi, un nouveau juge nommé dans une année dans laquelle l'exercice financier de sa société prenait fin le 31 janvier aurait droit à un taux spécial d'imposition sur 11/12 du revenu tiré de l'exploitation de son cabinet pour l'année qui a pris fin le 31 janvier.

Nous estimons que la meilleure façon d'atteindre ce taux d'environ 25 % serait de considérer comme non imposable la moitié des divers revenus imposables susmentionnés, ce qui ferait entrer en jeu l'article 81(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous proposons que le Québec soit invité à prendre des dispositions semblables relativement à l'imposition de ces divers revenus.

Nous sommes également d'avis qu'il serait utile de mettre à la disposition de ceux qui envisagent une nomination une description des incidences fiscales et autres qu'entraînerait l'acceptation d'une nomi-

nation. Étant donné la nature du processus de nomination à une charge de juge, le candidat dispose de peu de temps pour l'examen de ces questions. **Nous proposons donc que le Ministre fasse rédiger et mettre à la disposition des candidats un tel bulletin d'information.**

PENSIONS DES JUGES

À l'heure actuelle, l'article 23 de la *Loi sur les juges* permet l'octroi d'une pension égale aux deux tiers du dernier traitement de tout juge

a) qui démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant quinze ans et atteint l'âge de soixante-cinq ans;

b) qui démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant quinze ans mais n'a pas atteint l'âge de soixante-cinq ans, et dont la démission sert la bonne administration de la justice ou l'intérêt national;

c) qui démissionne ou est révoqué parce qu'il ne peut plus s'acquitter de ses fonctions après avoir été atteint d'une infirmité permanente;

d) qui a exercé une fonction judiciaire pendant au moins dix ans et a atteint l'âge de la retraite.

Lorsqu'un juge atteint l'âge de la retraite sans toutefois avoir exercé une fonction judiciaire pendant au moins dix ans, il a droit à une pension fixée au prorata du nombre d'années qu'il a exercé ses fonctions.

L'article 29.1 de la *Loi sur les juges*, adopté en 1975, a instauré la contribution obligatoire des juges à leur régime de pension qui, jusqu'à ce moment-là, était non contributif. Même si cette mesure n'a pas reçu la sanction royale avant le 20 décembre 1975, on lui a donné un effet rétroactif de façon à obliger tous les juges nommés depuis la date à laquelle le projet de loi avait été présenté pour la première fois au Parlement (le 17 février 1975), à payer, aux fins de leur pension, une contribution égale à 6 % de leur traitement et une contribution égale à 1½ % de leur traitement aux fins de la pension de leurs conjoints et des personnes à leur charge. Les juges nommés avant le 16 février 1975 étaient obligés de verser une contribution égale à seulement 1½ % de leur traitement.

La Commission estime que les pensions des juges constituent une partie importante de la rémunération totale qui leur est versée. Nous ne croyons pas que le paiement de contributions affecte de quelque façon que ce soit l'indépendance de la magistrature. Toutefois, commme l'ont déjà conclu les comités consultatifs antérieurs, nous considérons que l'écart qui existe depuis longtemps entre les traitements des juges exécutant les mêmes fonctions est inopportun et contribue à la création de deux classes parmi les juges. **Nous donc croyons que tous les juges doivent verser une contribution égale à 1½ % de leur traitement, le taux maintenant applicable aux juges nommés avant le 17 février 1975.**

Comme les Comités Dorfman et de Grandpré, **nous pensons que les juges qui depuis 1975 ont contribué au régime de pension au taux supérieur devraient être remboursés pour le montant des contributions versées excédant 1½ % de leur traitement, plus l'intérêt, au taux prévu pour le remboursement de l'impôt sur le revenu, composé annuellement. Nous recommandons en outre que la partie de ces contributions pour lesquelles aucun impôt n'a été payé soit transférable à un régime enregistré d'épargne-retraite** de façon à réduire au minimum les répercussions défavorables que le remboursement aurait sur le plan fiscal, sans toutefois porter atteinte aux droits qu'un juge peut avoir dans un R.E.E.R. dans l'année du remboursement.

Nous avons indiqué plus tôt qu'il fallait tenir compte de la valeur de la pension dans toute étude de la rémunération totale accordée aux juges. Le tableau de l'annexe A montre que dans certains cas, la valeur de la pension est très élevée, facteur qui aurait pu nous inciter à proposer des traitements moindres que ceux que nous avons recommandés. Cependant, nous sommes d'avis que dans toute analyse du traitement et des avantages accordés aux juges, il faut mettre l'accent sur leurs traitements actuels plutôt que sur les avantages futurs dont ils pourront bénéficier. La disponibilité de liquidités constitue un problème de plus en plus prononcé pour un bon nombre de juges, en particulier pour ceux des grands centres urbains ou des régions où le coût de la vie est élevé. Nous pensons donc qu'il faudrait augmenter les traitements de façon considérable et accorder moins d'importance à la valeur de la pension. Aussi, nous croyons qu'il faudrait modifier en conséquence les montants élevés de certaines pensions et qu'**il est préférable d'accorder le droit à une pension complète après une période minimale de quinze ans plutôt qu'après une période de dix ans. Nous recommanderions également que les juges qui se retirent après avoir exercé leur charge pendant moins de quinze ans reçoivent une pension fixée selon le rapport entre le nombre d'années pendant lesquelles ils ont occupé leur poste et le nombre d'années minimal de quinze ans.**

Nous sommes au courant d'au moins un cas récent dans lequel un juge a démissionné de son poste après l'avoir exercé pendant plus de dix ans mais moins de quinze et a, de ce fait, perdu le droit de recevoir toute prestation sauf la restitution de ses contributions. Nous estimons qu'il est injuste qu'une personne qui s'est consacrée au service du public dans l'exercice de sa fonction ne puisse bénéficier de certains des avantages d'une pension pour les années pendant lesquelles elle a occupé son poste. **Nous recommandons, en conséquence, que le juge qui ne remplit pas les conditions d'admissibilité à la retraite ait droit de recevoir une pension partielle après avoir exercé sa fonction pendant dix ans** et que cette pension soit calculée en se fondant sur la fraction que représente le nombre d'années pendant lesquelles il a été magistrat par rapport à celui pendant lesquelles il aurait occupé son poste s'il avait continué à exercer sa fonction pendant au moins quinze ans ou jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans, en prenant celle de ces éventualités qui se produit en dernier. Il aurait alors droit à soixante-cinq ans à une pension partielle égale au produit obtenu en appliquant cette fraction à la pension à laquelle il aurait eu droit s'il avait été admissible à la retraite l'année où il a cessé d'exercer sa fonction et indexée à partir de l'année au cours de laquelle il reçoit pour la première fois ses pres ations de retraite. La pension des veuves et des personnes à charge serait calculée de la même façon.

Une telle mesure empêcherait l'emploi abusif de l'alinéa 23(1)*b*) et inciterait en même temps le juge à s'engager à occuper son poste pendant une période minimale de dix ans. Nous avons été frappés par l'opinion de la magistrature selon laquelle la charge de juge devrait être considérée comme une carrière à vie. Nous ne serions pas d'accord pour que les juges obtiennent le droit à une pension après une période inférieure à dix ans, même si la tendance actuelle, à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public, est d'accorder immédiatement ce droit; il s'agit d'empêcher qu'on envisage la fonction de magistrat comme étant seulement un tremplin dans une carrière en droit. Nous pensons que notre recommandation au sujet de l'octroi de pensions partielles est justifiée compte tenu de la jeunesse relative d'un bon nombre des juges nommés au cours des dix dernières années. Ces nominations ont entraîné la formation d'un noyau de magistrats composé de jeunes hommes et de jeunes femmes qui seront encore très loin d'avoir atteint l'âge habituel de la retraite quand ils auront exercé leur fonction pendant quinze ans. L'octroi de pensions partielles leur assurerait une certaine forme de compensation si après avoir exercé la fonction de juge pendant au moins dix ans, ils devaient décider de quitter leur poste. Même si nous espérons que ces juges exerceront leur fonction jusqu'à l'âge normal de la retraite, nous pensons qu'un juge ne devrait pas être pénalisé indûment en raison de son âge ni qu'il devrait être forcé à continuer d'exercer sa fonction contre son gré.

Finalement, nous sommes d'accord qu'une épouse ne devrait pas être privée de sa pension lorsqu'elle se remarie. **Par conséquent, nous recommandons, comme l'a fait le rapport de Grandpré, que le paragraphe 25(3) de la *Loi sur les juges* soit abrogé.**

FRAIS DE REPRÉSENTATION

Les paragraphes 20(4) et (5) de la *Loi sur les juges* prévoient présentement le montant total des frais de représentation auquel ont droit les juges en chef d'une cour ou les juges agissant en cette qualité, les juges puînés de la Cour suprême du Canada, les premiers juges d'une cour de comté, et le juge principal de la Cour suprême du territoire du Yukon et le juge principal de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. Le montant total permis pour chaque catégorie est le suivant:

a)	le juge en chef du Canada	5 000 $
b)	les juges puînés de la Cour suprême du Canada	2 500 $
c)	le juge en chef de la Cour fédérale du Canada, les juges en chef des provinces et le juge en chef de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard	3 500 $
d)	les autres juges en chef	2 500 $
e)	le juge principal de la Cour suprême du territoire du Yukon et le juge principal de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, chacun	2 500 $
f)	les premiers juges des cours de comté et des cours de district	2 500 $
g)	le juge principal de la cour de comté d'une province	2 500 $

Cette indemnité a pour but de rembourser au juge les frais de représentation, les frais de voyage, de logement et les autres dépenses entraînées par l'exécution des fonctions extrajudiciaires qui lui incombent.

La Commission a appris avec beaucoup d'inquiétude l'insuffisance de l'échelle actuelle des indemnités. Nous estimons qu'il est inacceptable qu'un juge en chef doive puiser dans les ressources qui lui restent une fois l'impôt perçu pour absorber des dépenses entraînées par l'exercice de sa fonction ou faites au nom du gouvernement de sa province ou de son pays. Étant donné que les dépenses varient énormément d'une région à l'autre, on ne devrait pas essayer de fixer une échelle d'indemnités. **Nous recommandons qu'au lieu de l'actuelle limite fixée pour le paiement des frais de représentation, les dépenses approuvées par le juge en chef soient remboursées sous ce titre. Nous recommandons en outre que l'on demande au Conseil canadien de la magistrature de préparer des directives relatives à ces frais.**

INDEMNITÉ DE PARTICIPATION À DES CONFÉRENCES

L'article 22 de la *Loi sur les juges* autorise le paiement aux juges des frais entraînés pour leur participation à deux catégories de conférences, réunions ou séminaires. En ce qui concerne la première catégorie, c'est-à-dire celles auxquelles il est expressément autorisé par la loi à participer, le juge a droit au remboursement des frais de voyage et autres ainsi entraînés. En ce qui a trait à la deuxième catégorie, c'est-à-dire celles auxquelles il peut participer avec l'autorisation du juge en chef ou du

premier juge de cette cour, le juge a droit au remboursement des mêmes frais, sous réserve des limites imposées par la cour au montant global engagé. La limite du montant global des frais de participation aux conférences est, pour les juges des cours supérieures ou des cours de comté des provinces, le plus élevé des montants suivants: le produit de 350 $ par le nombre de juges de cette cour ou 3 000 $.

La Commission estime qu'en ce qui a trait aux frais de transport, le montant actuel permis est insuffisant. Bien que l'on s'attendrait logiquement à ce que la limite actuelle crée plus de contraintes pour les cours dont l'effectif est restreint, les autres cours en souffrent au moins autant car elles doivent établir un ordre de priorité pour la participation aux conférences parmi un plus grand nombre de juges. Il est possible que l'insuffisance des fonds alloués pour la participation à des conférences empêche un juge d'assister à une réunion dont la cour à laquelle il est affecté et lui-même pourraient tirer profit. **Nous recommandons que le multiplicateur utilisé pour le calcul des indemnités soit porté à 500 $ et que le montant total minimal de celles-ci soit de 5 000 $ par cour.**

ALLOCATIONS DE TRANSFERT

En vertu de l'article 21.1 de la *Loi sur les juges*, un juge a droit à une allocation de transfert pour les frais de déménagement et les autres frais qu'il a déboursés pour être en mesure d'exercer ses fonctions ou parce qu'il est nommé à un nouveau poste situé à un endroit qui l'oblige à quitter son lieu de résidence antérieur. L'allocation de transfert revêt une certaine flexibilité puisqu'il est prévu que les frais qu'elle vise doivent être prescrits par règlement. C'est en vertu de ce pouvoir réglementaire que le *Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de transfert)* a été adopté. Le décret prévoit de façon détaillée les dépenses qui doivent être remboursées par l'allocation et présente en outre l'avantage de pouvoir être modifié rapidement au besoin.

Étant donné qu'on nous a informés que l'octroi des allocations de transfert s'effectuait de façon adéquate, **nous n'avons pas de recommandations générales à faire, mais nous suggérerions que l'on continue à exercer un contrôle étroit sur les modalités du décret sur l'allocation de transfert de façon à ce que ce dernier soit adapté rapidement aux conditions économiques.**

Nous avons toutefois une recommandation particulière à faire en ce qui concerne l'application du décret aux juges nommés pour exercer leurs fonctions au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest. Contrairement à tous les autres membres de la magistrature nommés par le fédéral, le juge du Nord canadien peut normalement s'attendre à être nommé après un certain nombre d'années à un tribunal d'une autre juridiction. Dans un tel cas, les frais de déménagement déboursés par le juge pour être en mesure d'exercer ses nouvelles fonctions lui seraient remboursables en vertu du décret sur l'allocation de transfert. Cependant, la *Loi sur les juges* ne contient aucune disposition qui permettrait à un juge d'être remboursé des frais entraînés par son établissement dans les régions du sud du pays dans l'éventualité où il aurait exercé ses fonctions dans le nord canadien jusqu'au moment de sa retraite. De même, lorsqu'un juge des régions du nord meurt pendant qu'il exerçait encore ses fonctions, sa veuve et les personnes qu'il avait à sa charge n'ont droit à aucune aide pour leur déménagement. **Nous recommandons qu'on fasse disparaître ces anomalies en apportant les modifications nécessaires à la *Loi sur les juges*.**

INDEMNITÉS POUR FRAIS ACCESSOIRES ET AUTRES FRAIS

Les modifications de 1981 à la *Loi sur les juges*, applicables à l'année commençant le 1er avril 1979 et aux années subséquentes, ont introduit une indemnité, dont chaque juge est tenu de rendre

compte, s'élevant à 1 000 $ «à titre de dédommagement des frais accessoires raisonnables que peut nécessiter la bonne exécution de ses fonctions de juge». À l'origine, cette indemnité était destinée à couvrir les frais faits pour le paiement de la tenue judiciaire, des livres et journaux juridiques, des droits d'inscription à des organisations juridiques ou judiciaires, et d'autres dépenses du même genre. On a élargi le champ d'application de cette indemnité de façon à y inclure désormais les autres frais dont le remboursement n'a pas été autrement prévu par les dispositions de la *Loi sur les juges* et qui peuvent se rattacher à l'exercice de la fonction judiciaire.

Nous approuvons la plus grande souplesse dont on fait preuve dans l'octroi de cette indemnité. Étant donné qu'il s'agit d'une innovation récente, **nous ne recommandons pour l'instant aucun changement du montant de base alloué.**

Des observations distinctes nous ont été présentées par le juge T.D. Marshall de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest, en son nom et en celui de ses collègues du nord canadien, sur la question de savoir si l'indemnité de 4 000 $ prévue au paragraphe 20(2) de la *Loi sur les juges* et dont les juges ne sont pas tenus de rendre compte constitue un montant suffisant. Compte tenu du coût de la vie plus élevé dans le nord canadien et des problèmes de transport et de logement auxquels les juges qui y sont affectés et leur famille doivent faire face, cette indemnité n'est pas suffisante pour dédommager les juges pour le coût élevé de leurs dépenses. Il semble que le problème le plus pressant soit celui du logement.

À l'heure actuelle, les juges du nord canadien ont droit comme les fonctionnaires affectés dans cette région d'être logés dans des logements loués qui sont la propriété du gouvernement fédéral. La qualité des logements qui y sont mis à la disposition des membres de la magistrature ne nous a guère impressionné. Nous croyons qu'il est essentiel pour la dignité de la fonction que les juges exercent, qu'on leur fournisse des logements qui correspondent à l'importance de la place qu'ils occupent dans la communauté. **Nous recommandons fortement que la qualité des logements mis à la disposition des membres de la magistrature soit considérablement améliorée** et qu'elle soit comparable, selon les normes du nord canadien, à celle des habitations des juges ailleurs au pays. S'il n'est pas possible de louer de tels logements, nous sommes disposés à recommander qu'il soit permis aux juges d'acquérir leur propre habitation, et que l'indemnité versée aux juges du nord canadien soit augmentée pour contrebalancer la perte de toute subvention dont ils peuvent actuellement bénéficier.

CONGÉS SABBATIQUES OU D'ÉTUDES

La Commission a été informée qu'un système de congés d'études périodiques sera mis à l'essai sous la supervision générale du Conseil canadien de la magistrature. Nous avons examiné la proposition de la Conférence des juges en chef en date du 14 septembre 1982 et nous partageons l'avis du Comité conjoint sur les avantages de la magistrature constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges qu'il est trop tôt pour aborder cette question.

CESSATION VOLONTAIRE DES FONCTIONS DE JUGE EN CHEF OU DE PREMIER JUGE

Le paragraphe 5 du mandat de la Commission exigeait que nous examinions, pour vérifier s'il est adéquat, l'article 20.3 de la *Loi sur les juges* qui permet au juge en chef ou au juge en chef adjoint d'une cour supérieure d'une province, ou au premier juge d'une cour de comté ou d'une cour de dis-

trict, de décider d'abandonner le poste de juge qu'il occupait pour devenir un juge puîné ou un simple juge. Au moment où la Commission a été nommée, le juge en chef ou le premier juge devait avoir occupé ce poste pendant une période minimale de dix ans avant de pouvoir exercer ce choix. Toutefois, le projet de loi C-166 (devenu loi en juin 1983) contient un amendement réduisant à cinq ans la période requise par l'article 20.3. La Commission croit donc qu'il est inutile pour le moment de faire des recommandations sur cette question.

SOLUTIONS À ENVISAGER POUR LA FIXATION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

La procédure adoptée par l'État de Nouvelle-Galles du Sud en Australie nous a beaucoup impressionné. Un tribunal de la rémunération indépendant est chargé d'examiner, entre autres, la question du traitement des membres de la magistrature. Le tribunal présente ensuite son rapport et, à moins d'objection particulière de la part de cinquante pour cent des membres du corps législatif, ses recommandations prennent force de loi à l'expiration du délai prescrit. Il semble que cette procédure par voie de résolution négative constituerait une innovation souhaitable pour décider du traitement et des avantages des juges.

L'article 100 de notre *Loi constitutionnelle* porte:

> Les traitements, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque ces juges reçoivent actuellement un traitement, seront fixés et assurés par le Parlement du Canada.

On nous a informé qu'en raison du libellé de cet article, il n'est pas possible de procéder par voie de résolution négative au Canada. On interprète cet article comme exigeant que le Parlement participe activement à la fixation des traitements, allocations et pensions des juges. Nous ne croyons pas, cependant, que cela devrait constituer un obstacle définitif à l'adoption d'une telle procédure. La procédure utilisée en Nouvelle-Galles du Sud semble représenter une façon efficace de décider du traitement des juges. **Nous recommandons par conséquent que soient examinées la possibilité de mettre sur pied une méthode semblable de rajustement de la rémunération des juges et la nécessité de modifier la constitution, étant entendu que cette méthode ne porterait aucunement atteinte au pouvoir de contrôle général du Parlement.**

Respectueusement présenté le 6 octobre 1983.

Otto Lang

Sydney Jackson

Paul Martin

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Qu'en 1985, l'échelle de base du traitement des juges des cours supérieures soit fixée en appliquant aux échelons de traitement de 1975, pour les années 1976 à 1983, l'indice composite des activités économiques, avec des augmentations de 6 et de 5 % pour les années 1983 et 1984 respectivement.

2. Que le traitement des juges des cours de comté et des cours de district soit calculé en prenant comme base la même méthode que celle utilisée pour fixer le traitement des juges des cours supérieures mais en gardant toutefois un écart absolu de 5 000 $.

3. Qu'il soit demandé aux provinces qui continuent à fournir une rémunération additionnelle aux membres de la magistrature nommés par le fédéral de cesser cette pratique, et que l'indemnité de 2 000 $ accordée aux juges de la Cour fédérale soit supprimée.

4. Que la prochaine commission triennale étudie l'opportunité de tenir compte des écarts régionaux et du coût de la vie pour fixer le traitement et les avantages des juges.

5. Que soit réputée exempte d'impôt aux fins de l'alinéa 81(1)*a*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* la moitié du revenu additionnel qui devient imposable en raison d'une nomination à la magistrature et qu'il soit demandé à la province de Québec d'adopter une disposition semblable relativement à sa législation fiscale.

6. Que le ministre de la Justice fasse préparer une brochure explicative qui sera distribuée à tous les avocats qui pourront être pressentis pour accepter une nomination à la magistrature.

7. Que les juges qui ont contribué au régime de pension depuis 1975 reçoivent un remboursement pour le montant des contributions versées excédant 1½ % de leur traitement plus l'intérêt au taux prévu pour le remboursement de l'impôt sur le revenu composé annuellement, et que la partie de ces contributions pour lesquelles aucun impôt n'a été payé soit transférable à un régime enregistré d'épargne-retraite sans que cela ne porte toutefois atteinte aux droits qu'un juge peut avoir dans un R.E.E.R. dans l'année du remboursement.

8. Qu'un juge n'ait droit à une pension complète qu'après avoir exercé sa fonction pendant une période minimale de quinze ans.

9. Que tout juge qui quitte son poste après avoir exercé sa fonction pendant au moins dix ans reçoive une pension partielle qui devra être calculée en se fondant sur la fraction que représente le nombre d'années pendant lesquelles il a été magistrat par rapport à celui pendant lesquelles il aurait occupé son poste s'il avait continué à exercer sa fonction pendant au moins quinze ans ou jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans, suivant l'événement qui se produit en dernier.

10. Que le paragraphe 25(3) de la *Loi sur les juges*, qui suspend le paiement de la pension à l'épouse lorsqu'elle se remarie, soit abrogé.

11. Que les dépenses réelles approuvées par le juge en chef à titre de frais de représentation soient remboursées et qu'il soit demandé au Conseil canadien de la magistrature de préparer des directives sur les frais de représentation.

12. Que le montant des indemnités de participation à des conférences soit augmenté en utilisant 500 $ comme multiplicateur et en fixant un minimum de 5 000 $ par cour.

13. Que la *Loi sur les juges* soit modifiée de façon à prévoir le paiement d'une allocation de transfert au juge qui, au moment de sa retraite, était posté dans le nord canadien, et à l'épouse et aux personnes à charge du juge posté dans le nord canadien et qui meurt pendant qu'il y exerçait encore sa fonction, de façon à les aider à déménager.

14. Que la qualité des logements mis à la disposition des juges du nord canadien soit considérablement améliorée et qu'elle soit comparable, selon les normes du nord canadien, à celle des habitations des juges ailleurs au pays.

15. Que soit examinée la possibilité de mettre sur pied une méthode semblable à celle employée en Nouvelle-Galles du Sud pour le rajustement de la rémunération des juges sans qu'il ne soit porté atteinte au pouvoir de contrôle général du Parlement.

Department of Insurance Canada
Département des assurances Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

ANNEXE A

Pensions fixées conformément à la Loi sur les juges

Échantillon des coûts actuariels normaux (taux de contribution) exprimés en pourcentage du traitement (payable à partir du moment de la nomination à celui de la retraite)

Âge de la retraite		Nombre d'années d'exercice de la fonction				
		10	15	20	25	30
75	M	67.8	47.6	36.6	29.4	24.0
	F	59.0	39.3	29.0	22.8	18.6
70	M	76.3	52.1	39.1	30.7	24.7
	F	72.6	47.8	35.1	27.4	22.2
65	M	87.2	58.3	43.0	33.3	26.8
	F	86.5	56.8	41.6	32.3	26.1

Hypothèses actuarielles

Taux d'intérêt: 6,5 %
Taux d'augmentation des salaires: 5 %
Taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation (indexation): 3,5 %
Âge de la retraite: âge auquel la pension commence à être versée, à condition que le juge ait survécu jusqu'à cet âge sans être devenu incapable d'exercer sa fonction
Taux de mortalité: tableau de 1971 GMA (ajustement de 3 ans pour les cas d'invalidité)
Invalidité: probabilité tenue pour égale au taux de mortalité
Proportion de juges mariés: d'après les données sur la pension dans la Fonction publique, 1977
Âge relatif des épouses: épouses trois ans plus jeunes
Remariage: non pris en considération
Enfants: non pris en considération
Avantage minimum (restitution des contributions): non pris en considération

Avantages dont a tenu compte:

a) pension d'invalidité ou de retraite égale aux deux-tiers du traitement final;
b) pension accordée au conjoint survivant égale à la moitié de la pension qui était payable au juge décédé ou qui lui aurait été payable si le juge avait droit à une pension complète au moment de son décès;
c) restitution de 7 % des contributions plus un intérêt de 4 % lorsque le juge décède avant le moment de sa retraite sans laisser de survivant.

1er septembre 1983

Canada

Walter Riese
Actuaire en chef

POOR

QUALITY

ORIGINAL